LA DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA CONTRA EL TRIBUNAL DE DISCIPLINA POLICIAL

José María Pacori Cari
Maestro en Ciencias Políticas y Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín en el Perú. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Socio de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

CONDICIONES DE LA ACCIÓN

Las **condiciones de la acción** son los requisitos necesarios para el pleno ejercicio del derecho de acción, siendo que tales requisitos están relacionados con la apreciación de mérito de la acción; estas condiciones son las siguientes:

a) la legitimidad para obrar o legitimidad ad causam,

b) interés para obrar o interés procesal y

c) la posibilidad jurídica del pedido.

LEGITIMIDAD PARA OBRAR ACTIVA

Por la **legitimidad para obrar** quien ejerce su derecho de acción debe ser el titular del derecho que se exigirá, debiendo tener en el lado opuesto- pasivo de la acción a quien es el titular de la correspondiente obligación, *ergo*, la legitimidad para obrar puede ser activa o pasiva.

Legitimidad para obrar activa. El primer párrafo del artículo 13 del TUO de la Ley 27584 indica *"Tiene legitimidad para obrar activa quien afirme ser titular de la situación jurídica sustancial protegida que haya sido o esté siendo vulnerada por la actuación administrativa impugnable materia del proceso"*. **Será demandante** en este proceso contencioso administrativo el **sancionado** que es el **personal de la Policía Nacional del Perú** sobre el cual recae una decisión administrativa firme imponiendo alguna de las sanciones contempladas en la ley o reglamento del régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú.

LEGITIMIDAD PARA OBRAR PASIVA

El inciso 1 del artículo 15 del TUO de la Ley 27584 indica *"La demanda contencioso administrativa se dirige contra: 1. La entidad administrativa que expidió en última instancia el acto o la declaración administrativa impugnada"*. Si revisamos la resolución que resuelve el recurso de apelación en el procedimiento disciplinario policial por infracciones muy graves, verificamos que es emitida por el **Tribunal de Disciplina Policial**, quien es una entidad pública conforme a lo previsto en el artículo I, inciso 7, del Título Preliminar del TUO de la Ley 27444 que indica *"Para los fines de la presente Ley, se entenderá por "entidad" o "entidades" de la Administración Pública: (…) 7. Las demás entidades, **organismos**, proyectos especiales, y programas estatales, **cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas** y, por tanto, se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen" (el resaltado es nuestro)*

El Tribunal de Disciplina Policial es un órgano colegiado que resuelve en segunda y definitiva instancia procedimientos administrativos disciplinarios por la comisión de infracciones graves y muy graves tal como se indica en el artículo 39 del Decreto Supremo 003-2020-IN que indica *"El Tribunal de Disciplina Policial es el órgano colegiado de decisión de última instancia administrativa del Sistema Disciplinario Policial a nivel nacional que resuelve en segunda y definitiva instancia los procedimientos administrativos disciplinarios por la comisión de infracciones graves y muy graves sancionadas por las Inspectorías Descentralizadas o por el Inspector General de la Policía Nacional del Perú"*.

Es así que el demandando en este tipo de procesos será el Tribunal de Disciplina Policial, sin perjuicio de incluir a otras personas naturales o jurídicas que integren la relación jurídica material, como sería, *verbi gratia*, el caso de las Inspectorías Descentralizadas que imponen sanción disciplinaria en primera instancia.

INTERÉS PARA OBRAR

El **interés para obrar** es el interés de actuar que se hace efectivo cuando la disposición del juez otorga una ventaja al demandante, este interés debe ser **necesario** pues existe la imposibilidad que el conflicto se resuelva por otros medios que no sea el judicial, asimismo, debe ser **adecuado** ya que la parte debe elegir la vía procesal adecuada a los fines que persigue.

Agotamiento de la vía administrativa. Se pedirá la nulidad de una resolución (acto administrativo) emitida por el Tribunal de Disciplina Policial, por lo que resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 228, literal e) del TUO de la Ley 27444 que indica *"Son actos que agotan la vía administrativa: (…) e) Los actos administrativos de los Tribunales o Consejos Administrativos regidos por leyes especiales".*

Caducidad. El plazo para interponer la demanda contenciosa administrativa en contra de una resolución que emite el Tribunal de Disciplina Policial, este será de tres (3) meses conforme a lo previsto en el artículo 18 inciso 1 del TUO de la Ley 27584 que indica *"La demanda deberá ser interpuesta dentro de los siguientes plazos: 1. Cuando el objeto de la impugnación sean las actuaciones a que se refieren los numerales 1, 3, 4, 5 y 6 del artículo 4, el plazo será de* ***tres meses*** *a contar desde el conocimiento o notificación de la actuación impugnada, lo que ocurra primero" (el resaltado es nuestro).*

POSIBILIDAD JURÍDICA DE LO PEDIDO

Esta condición de la acción trata de la no prohibición en el ordenamiento jurídico de la pretensión del actor solicitada al juez, en este caso, el pedido de nulidad de la resolución emitida por el Tribunal de Disciplina Policial es posible conforme al artículo 148 de la Constitución Política del Estado del Perú que indica *"Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa"*.

PRESUPUESTOS PROCESALES

Los **presupuestos procesales** son antecedentes necesarios para que el proceso tenga existencia jurídica y validez formal, no tienen nada que ver con el derecho del actor. Estos son

a) Competencia

b) Capacidad

c) Requisitos de la demanda

COMPETENCIA

Competencia por razón de la materia. El artículo 4 de la Ley 30714 establece *"La presente ley comprende al personal policial en situación de actividad y disponibilidad. También se aplicará al personal de la Policía Nacional del Perú en situación de retiro, siempre que las presuntas infracciones se hayan cometido mientras se encontraba en situación de actividad o disponibilidad"*. El artículo 2, inciso 4 de la Ley 29497 – Nueva Ley Procesal de Trabajo – indica *"Los* ***juzgados especializados de trabajo*** *conocen de los siguientes procesos: (…) 4.* ***En proceso contencioso administrativo conforme a la ley de la materia, las pretensiones originadas en las prestaciones de servicios de carácter personal, de naturaleza laboral,*** *administrativa o de seguridad social,* ***de derecho público****; así como las impugnaciones contra actuaciones de la autoridad administrativa de trabajo" (el resaltado es nuestro).*

Competencia territorial. El artículo 10 del TUO de la Ley 27584 indica *"Es competente para conocer el proceso contencioso administrativo en primera instancia, a elección del demandante, el Juez en lo contencioso administrativo del* ***lugar del domicilio del demandado o del lugar donde se produjo la actuación materia de la demanda o el silencio administrativo****" (el resaltado es nuestro).* Supletoriamente a esta norma se debe de tener en cuenta el primer párrafo del artículo 27 del Código Procesal Civil que indica *"Es Juez competente el del lugar donde tenga su sede la oficina o repartición del Gobierno Central, Regional, Departamental, Local o ente de derecho público que hubiera dado lugar al acto o hecho contra el que se reclama"*. El artículo 15 del Código Procesal Civil indica *"Siendo dos o más los demandados, es competente el Juez del lugar del domicilio de cualquiera de ellos"*. El Tribunal de Disciplina Policial es en Lima, en caso de demandarse también a una Inspectoría Descentralizada de la PNP, *verbi gratia*, el domicilio podría ser Cusco, por lo que el demandante (efectivo policial sancionado) podrá demandar, conforme al artículo 15 del Código Procesal Civil, de aplicación supletoria al proceso contencioso administrativo, tanto en la ciudad de Lima como en la ciudad de Cusco.

CAPACIDAD

La **capacidad para ser parte** es la aptitud para ser sujeto de una relación jurídica procesal o asumir una situación jurídica procesal; por su parte, la **capacidad procesal** presupone la capacidad para ser parte, siendo la aptitud para practicar actos procesales independientemente de asistencia o representación, personalmente o por personas indicadas por la ley.

El artículo 47 de la Constitución Política del Perú de 1993 que indica *"La defensa de los intereses del Estado está a cargo de los Procuradores Públicos conforme a ley. El Estado está exonerado del pago de gastos judiciales"*.

El artículo 39, numeral 39.3, del Decreto Supremo 003-2020-IN establece que el Tribunal de Disciplina Policial *"Depende orgánica y administrativamente del* ***Ministro del Interior*** *y tiene autonomía técnica y funcional, en su condición de órgano disciplinario" (el resaltado es nuestro).*

La representación de los intereses del Estado, en el caso del Tribunal de Disciplina Policial, al depender orgánica y administrativamente del Ministerio del Interior, corresponde a la **Procuraduría Pública del Ministerio del Interior**; este procurador también asumirá la defensa, *verbi gratia*, de las Inspectorías Descentralizadas que se demanden, sin perjuicio que estas entidades públicas intervengan, si lo consideran, directamente en el proceso.

REQUISITOS DE LA DEMANDA

La acción debe ser siempre provocada por el actor por medio de una petición inicial apta que observe la forma prescrita por la normatividad procesal.

Pretensión. Determinar la actuación impugnable, para lo cual debemos de remitirnos al artículo 4 inciso 1 del TUO de la Ley 27584 que indica *"Son impugnables en este proceso las siguientes actuaciones administrativas: 1. Los* ***actos administrativos*** *y cualquier otra declaración administrativa" (el resaltado es nuestro).* En el presente caso, se impugnará la resolución (acto administrativo) que emite el Tribunal de Disciplina Policial, adicionalmente, puede constituir actuación impugnable la resolución (acto administrativo) que emita, **verbi gratia**, una Inspectoría Descentralizada PNP, situación que determinará una **acumulación objetiva originaria de pretensiones**, que justifica también una **acumulación subjetiva de pretensiones**. Para determinar la pretensión contencioso administrativa debemos de remitirnos al inciso 1 del artículo 5 del TUO de la Ley 27584 que indica *"En el proceso contencioso administrativo podrán plantearse pretensiones con el objeto de obtener lo siguiente: 1. La* ***declaración de nulidad****, total o parcial o ineficacia de* ***actos administrativos****" (el resaltado es nuestro).*

PETITORIO Y CAUSA PETENDI

Petitorio. Un probable petitorio sería el siguiente *"Como pretensión principal, solicito se declare la nulidad de la Resolución 471-2020-IN/TDP/1S por contravenir la Constitución y la ley; y, como consecuencia: Como pretensión accesoria, solicito se declare la nulidad de la Resolución 851-2019-IGPNP-DIRINV/INSDESC CUSCO por contravenir la Constitución y la ley."*

Causa petendi. Integrada por los fundamentos de hecho y los fundamentos de derecho.

a) Fundamentos de hecho. Causales de nulidad del acto administrativo previstas en el artículo 10 del TUO de la Ley 27444 indica *"Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes: 1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. 2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14. 3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o tramites esenciales para su adquisición. 4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma"*.

b) Fundamentos de derecho. Se realizará una imputación de las normas jurídicas inaplicadas o erradamente interpretadas subsumiéndolas a los hechos probados o presumidos.

MONTO DEL PETITORIO Y VÍA PROCEDIMENTAL

Estas demandas están destinadas a la declaración de nulidad de actos administrativos, tiene un petitorio que no es cuantificable en dinero, salvo que el administrado opte por solicitar una indemnización por daños y perjuicios, pretensión que se acumulará a la pretensión principal de nulidad de actos administrativos conforme al inciso 5 del artículo 5 del TUO de la Ley 27584 que indica *"En el proceso contencioso administrativo podrán plantearse pretensiones con el objeto de obtener lo siguiente: (…) 5. La indemnización por el daño causado con alguna actuación impugnable, conforme al artículo 238 de la Ley Nº 27444, siempre y cuando se plantee acumulativamente a alguna de las pretensiones anteriores"*.

Estas demandas se tramitan por ante el Juez Especializado de Trabajo quien tramita este proceso conforme al TUO de la Ley 27584, la vía procedimental que le corresponde a este tipo de demandas será la vía del **proceso ordinario** conforme al artículo 25 y 27 del TUO de la Ley 27584.

MEDIOS PROBATORIOS

a) Documento que acredita el agotamiento de la vía administrativa. Este medio de prueba se ofrecerá conforme al artículo 21, inciso 1, del TUO de la Ley 27584 que indica *"Sin perjuicio de lo dispuesto por los artículos 424 y 425 del Código Procesal Civil son requisitos especiales de admisibilidad de la demanda los siguientes: 1.* ***El documento que acredite el agotamiento de la vía administrativa****, salvo las excepciones contempladas por la presente Ley" (el resaltado es nuestro).* También deberá de ofrecer el **acto de notificación**.

b) Expediente administrativo. El artículo 23 del TUO de la Ley 27584 que indica *"Al admitir a trámite la demanda, el Juez ordenará, de ser el caso, a la Entidad Administrativa, a fin de que el funcionario competente remita copia certificada del expediente con lo relacionado a la actuación impugnada, en un plazo que no podrá exceder de quince días hábiles, con los apremios que el Juez estime necesarios para garantizar el efectivo cumplimiento de lo ordenado, pudiendo imponer a la Entidad multas compulsivas y progresivas en caso de renuencia".*

c) Presunción. I**nversión de la carga de la prueba** conforme al artículo 32 del TUO de la Ley 27584 que indica *"Salvo disposición legal diferente, la carga de la prueba corresponde a quien afirma los hechos que sustentan su pretensión. Sin embargo, si la actuación administrativa impugnada establece una sanción o medidas correctivas, o cuando por razón de su función o especialidad la entidad administrativa está en mejores condiciones de acreditar los hechos,* ***la carga de probar corresponde a ésta****" (el resaltado es nuestro).*

ANEXOS DE LA DEMANDA

En el artículo 425 del Código Procesal Civil, los anexos indispensables de estas demandas serían:

1. Copia legible del documento de identidad del demandante. El Documento Nacional de Identidad del efectivo policial.

2. Los documentos probatorios. Todos los documentos que haya ofrecido como medios de prueba debe de adjuntarlos al escrito de demanda.

Respecto de la copia certificada del acta de conciliación extrajudicial, esta no es exigible conforme al artículo 9, literal h) de la Ley 26872 – Ley de Conciliación – que indica *"Para efectos de la calificación de la demanda judicial, no es exigible la conciliación extrajudicial en los siguientes casos: (…) h) En los procesos contencioso-administrativos"*.

El pago de tasas judiciales, al ser el efectivo policial sancionado un trabajador del Estado se encuentra exonerado del pago de tasas judiciales conforme al artículo 24, inciso i), del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece *"Se encuentran exonerados del pago de tasas judiciales: (…) i) Los trabajadores, ex trabajadores y sus herederos en los procesos laborales y previsionales, cuyo petitorio no exceda de 70 (setenta) Unidades de Referencia Procesal, de amparo en materia laboral, o aquellos inapreciables en dinero por la naturaleza de la pretensión"*.

MEDIDAS CAUTELARES EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO LABORAL

José María Pacori Cari
Maestro en Ciencias Políticas y Derecho Administrativo en el Perú
Socio de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

EFECTO DE LA ADMISIÓN DE LA DEMANDA

La admisión de la demanda no impide la vigencia ni la ejecución del acto administrativo, salvo que el Juez mediante una medida cautelar o la ley, dispongan lo contrario.

OPORTUNIDAD DE LA MEDIDA CAUTELAR

La medida cautelar podrá ser dictada antes de iniciado un proceso o dentro de éste, siempre que se destine a asegurar la eficacia de la decisión definitiva.

Para tal efecto, se seguirán las normas del Código Procesal Civil con las especificaciones establecidas en esta Ley.

JUEZ, OPORTUNIDAD Y FINALIDAD

El juez competente para dictar medidas cautelares es aquel que se encuentra habilitado para conocer de las pretensiones de la demanda. El juez puede, a pedido de parte, dictar medida cautelar antes de iniciado el proceso o dentro de éste.

Todas las medidas cautelares fuera de proceso, destinadas a asegurar la eficacia de una misma pretensión, deben solicitarse ante el mismo juez, bajo sanción de nulidad de las resoluciones cautelares dictadas. El solicitante debe expresar claramente la pretensión a demandar.

La medida cautelar tiene por finalidad garantizar el cumplimiento de la decisión definitiva.

REQUISITOS DE LA SOLICITUD CAUTELAR

El que pide la medida debe:

1. Exponer los fundamentos de su pretensión cautelar;

2. Señalar la forma de ésta;

3. Indicar, si fuera el caso, los bienes sobre los que debe recaer la medida y el monto de su afectación;

4. Ofrecer contracautela; y

5. Designar el órgano de auxilio judicial correspondiente, si fuera el caso. Cuando se trate de persona natural, se acreditará su identificación anexando copia legalizada de su documento de identidad personal.

REQUISITOS (I)

La medida cautelar se dictará en la forma que fuera solicitada o en cualquier otra forma que se considere adecuada para lograr la eficacia de la decisión definitiva, siempre que de los fundamentos expuestos por el demandante:

1. Se considere verosímil el derecho invocado. Para tal efecto, se deberá ponderar la proporcionalidad entre la eventual afectación que causaría al interés público o a terceros la medida cautelar y, el perjuicio que causa al recurrente la eficacia inmediata de la actuación impugnable.

2. Se considere necesaria la emisión de una decisión preventiva por constituir peligro la demora del proceso, o por cualquier otra razón justificable. No es exigible este requisito cuando se trate de pretensiones relacionadas con el contenido esencial del derecho a la pensión.

3. Se estime que resulte adecuada para garantizar la eficacia de la pretensión.

REQUISITOS (II)

Para la ejecución de la medida cautelar el demandante deberá ofrecer contracautela atendiendo a la naturaleza de la pretensión que se quiere asegurar.

Tratándose de pretensiones contra actuaciones administrativas con contenido pecuniario, el Juez podrá requerir de una contracautela distinta a la caución juratoria.

Si la resolución final no reconoce el derecho reclamado por el demandante, a pedido de la parte interesada se procede conforme a las reglas establecidas en el Código Procesal Civil para la ejecución de la contracautela.

MEDIDAS DE INNOVAR Y DE NO INNOVAR

Son especialmente procedentes en el proceso contencioso administrativo las medidas cautelares de innovar y de no innovar.